



Un Wallonia Policy Lab sur la trajectoire prospective

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur, le 9 avril 2018

Il est des termes que l'on tente en vain de traduire sans parvenir à les clarifier de manière satisfaisante. C'est le cas des mots anglais *policy* ou *policies*. On peut bien sûr en approcher le sens lorsqu'on évoque *une politique*¹, voire *les politiques publiques*. Sauf que *policy* ne s'inscrit pas nécessairement dans un contexte politique², et n'appartient pas toujours au registre de la sphère publique. L'*Oxford English Dictionary* définit *policy* comme *un parcours ou un principe d'action adopté ou proposé par une organisation ou un individu*.³ Les *policies* peuvent donc être organisationnelles, d'entreprises, individuelles ou collectives... et prendre des formes multiples, de l'intention à l'action, jusqu'au courant d'idées et leurs réalisations dans la législation, la mise en œuvre réglementaire et le changement quotidien⁴. Le monde académique anglo-saxon a adopté depuis longtemps la distinction entre *politics* et *policies*, précisant par ailleurs que ces dernières peuvent être *public*. Ainsi, la London School of Economics and Political Science distingue-t-elle entre *British Politics and Policy*, ou encore *UK Government, Politics and Policy*⁵.

1. Intentions, décisions, objectifs et mise en œuvre

S'inspirant notamment des travaux des théoriciens du concept, en particulier des professeurs de l'Université de Yale Harold Dwight Lasswell (1902-1978)⁶ et Aaron Wildavsky (1930-1993)⁷, l'*Encyclopedia of Public Policy and Administration* (éd. 2015) définit *Policy* comme une décision ou, plus généralement, un ensemble de décisions interreliées relatives à un choix d'objectifs et les moyens de les réaliser. L'auteur de la notice, William H. Park, enseignant-chercheur à l'Académie militaire britannique⁸, précise que ce processus comporte l'identification d'un problème appelant une solution ou un objectif qui mérite d'être atteint, l'évaluation des moyens alternatifs permettant les résultats désirés, le choix parmi ces alternatives, la mise en œuvre de l'option préférée, ainsi que la solution du problème ou la réalisation de l'objectif. Park observe qu'un tel processus devrait impliquer la participation d'un nombre restreint de décideurs, un degré élevé de consensus sur ce qui constitue un *policy problem* ou un objectif souhaitable, une capacité d'évaluer et de comparer les

1 Voir par exemple la définition de Policy / Politique dans le programme MEANS : *ensemble d'activités différentes (programmes, procédures, lois, règlements) qui sont dirigées vers un même but, un même objectif général. Evaluer les programmes socio-économiques, Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, coll. MEANS, vol. 6., p. 33, Commission européenne, Fonds structurels communautaires, 1999. - Mes remerciements à mes collègues Pascale Van Doren et Michaël Van Cutsem de m'avoir aidé à nourrir et affiner ce texte.

2 Philippe ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques, Une approche pragmatique de l'action publique*, p. 10sv, Paris, Presses de Sciences Po, 2013. - Thierry BALZACQ e.a., *Fondements de Science politique*, p. 33, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2015. - Voir la large mise en discussion du concept de policy dans Michaël HILL & Frederic VARONE, *The Public Policy Process*, p. 16-23, New York & London, Routledge, 7e ed., 2017.

3 *A course or principle of action adopted or proposed by an organisation or individual. Oxford English Dictionary on line.* <https://en.oxforddictionaries.com/definition/policy> (2 avril 2018).

4 Edward C. PAGE, *The Origins of Policy*, in Michael MORAN, Martin REIN & Robert E. GOODIN, *Oxford Handbook of Public Policy*, p. 210sv, Oxford University Press, 2006. - Brian W. HOGWOOD & Lewis A. GUNN, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

5 Voir le blog de la London School of Economics and Political Science : <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/>

6 Harold Dwight LASSWELL, *A Pre-View of Policy Sciences*, New York, American Elsevier, 1971.

7 Aaron WILDAVSKY, *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

8 Joint Services Command and Staff College (JSCSC), maintenant enseignant au King's Collège à Londres.

conséquences probables de chacune des alternatives, une mise en œuvre harmonieuse de l'option choisie, ainsi que l'absence d'obstacle à la réalisation des objectifs. Cela implique également que ce processus soit terminé par la réalisation et la mise en œuvre de la décision⁹. On le voit, quelle que soit la difficulté d'appréhender la notion, c'est surtout la rationalité du processus qui semble le caractériser¹⁰. Le fait aussi que, ainsi que le souligne Lasswell, les *Policy approaches* s'inscrivent dans leur contexte au lieu d'être fragmentées et que les perspectives sont axées sur les problèmes (*problem-oriented*) et non le contraire (*problem-blind*)¹¹.

Cette dernière considération nous renvoie à la systémique, que nous privilégions en prospective - même si elle est davantage que le contexte. Du reste, à en croire l'*Oxford Handbook of Public Policy*, les *Policy studies* partagent avec la prospective le fait d'être explicitement normatives et fondamentalement orientées vers l'action¹². Normatives, elles le sont aussi en s'appuyant sur des valeurs qui déterminent leurs objectifs. Dans ce que Yehezkel Dror appelle les *Grand Policies*, le bien commun, l'intérêt général, *la raison d'humanité* (*good of humanity as a whole*) sont recherchés comme fléchage des stratégies. Comme l'indique l'ancien professeur de Sciences politiques à Harvard et à l'Université de Jérusalem, les *Grand Policies tentent de réduire la probabilité de futurs néfastes, d'augmenter la probabilité de futurs favorables, tandis que leurs images et leurs évaluations changent avec le temps. Elles tentent aussi à se préparer à faire face à l'imprévu et l'imprévisible*¹³. Sans que cela nous étonne, pour y parvenir, Dror préconise notamment de s'inscrire dans une pensée à la mesure de l'histoire (*thinking-in-History*) et de pratiquer le *foresight*, c'est-à-dire la prospective¹⁴.

2. Dans la gouvernance : identifier et articuler les acteurs

La gouvernance démocratique, c'est-à-dire le gouvernement par les acteurs, - y compris l'Administration¹⁵ -, telle que notamment valorisée depuis le début des années 1990 par le Club de Rome et le Programme des Nations Unies pour le Développement¹⁶, montre aussi, comme l'a relevé le sociologue Patrice Duran, que les institutions gouvernementales ont *perdu le monopole de la conduite des affaires publiques*¹⁷. Ce constat était également celui de David Richards et Martin J. Smith dans leur analyse des liens entre la gouvernance et la *public policy* au Royaume Uni. Pour ces deux politologues britanniques, la gouvernance *exige que nous considérions tous les acteurs et tous les lieux de décisions au-delà du "noyau exécutif" impliqué dans le processus d'élaboration des politiques*¹⁸. Si l'on prend bien en compte cette évolution, on peut distinguer, avec Duran, les deux logiques complémentaires qui fondent l'action publique en tant que processus :

- une **logique d'identification** qui permet de déterminer les acteurs pertinents, de situer la portée de leurs interventions et de préciser le degré de leur légitimité ; l'enjeu est celui du

9 William H. PARK, *Policy*, 4, in Jay M. SHAFRITZ Jr. ed., *Defining Public Administration, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, New York, Routledge, 2018.

10 M. HILL & F. VARONE, *The Public Policy Process...*, p. 20. - Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, p. 35, Paris, Lextenso, 2010.

11 *We note that policy approaches tend toward contextuality in place of fragmentation and toward problem-oriented not problem-blind perspectives.* H. D. LASSWELL, *A Pre-View of Policy Sciences...*, p. 8.

12 *Oxford Handbook of Public Policy...*, p. 6.

13 Yehezkel DROR, *Training for Policy Makers, in Handbook...*, p. 82-86.

14 *Ibidem*, p. 86sv.

15 Edward C. PAGE, *Policy without Policicians, Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

16 Philippe DESTATTE, *L'élaboration d'un nouveau contrat social*, dans Philippe DESTATTE dir., *Mission prospective Wallonie 21, La Wallonie à l'écoute de la prospective, Premier Rapport au Ministre-Président du Gouvernement wallon*, Charleroi, Institut Destrée, 2003. 21 http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie_Prospective/Mission-Prosp_W21/Rapport-2002/3-2_nouveau-contrat-social.htm - Steven A. ROSELL e.a., *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992.

17 Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, p. 77, Paris, Lextenso, 2010.

18 *Thus, it demands that we consider all the actors and locations beyond the "core executive" involved in the policy making process.* David RICHARDS & Martin J. SMITH, *Governance and Public Policy in the UK*, p. 2, Oxford University Press, 2002.

statut des acteurs au sens où celui-ci détermine leur autorité, et par là même leur légitimité à agir.

- une **logique d'articulation** de ces mêmes acteurs en vue de produire de l'action efficace. Les acteurs sont aussi évalués pour ce qu'ils font, c'est-à-dire pour leur contribution au traitement des problèmes identifiés comme publics, donc du ressort des autorités publiques. C'est moins leur autorité qui est en jeu ici que leur pouvoir, au sens de capacité à agir¹⁹. Cette manière d'appréhender la gouvernance et de rendre un rôle déterminant au gouvernement dans l'action collective est, depuis vingt ans, au cœur de notre approche²⁰. Elle implique évidemment des finalités sociétales qui sous-tendent une vision commune aux acteurs d'un avenir souhaitable pour toutes et tous. Nous les avons souvent résumées par *l'exigence partagée de plus de démocratie et d'un meilleur développement*²¹. Mais comme l'indiquait justement Philippe Moreau Defarges, l'intérêt général n'est plus donné d'en haut mais se construit, circule et appartient à celui qui l'exploite²². C'est d'ailleurs dans cette perspective que le logique d'encapacitation (*empowerment*) n'y est pas seulement réservée aux élus en charge des affaires dans le cadre de leur mandat mais s'étend à d'autres parties-prenantes de la gouvernance démocratique, partagée, distribuée²³, en particulier l'Administration, les entreprises ainsi que la société civile²⁴.

3. Adosser un Policy Lab à la Cellule indépendante de Prospective régionale

Faisant suite à la rencontre avec le Ministre-Président Willy Borsus le 15 septembre 2017 ainsi qu'au Conseil d'administration de l'Institut Déstrée du 5 décembre 2017, l'Institut Déstrée a réactivé son Pôle Prospective sous l'appellation de CiPré (Cellule indépendante de Prospective régionale) et y a adossé un laboratoire des politiques collectives, publiques et entrepreneuriales (*polícies*) de la Wallonie en Europe : le *Wallonia Policy Lab*. Celui-ci a été créé sur le modèle de l'*EU Policy Lab*, mis en place par l'*European Joint Research Center* et qui a été présenté par Fabiana Scapolo, cheffe adjointe du Centre commun de Recherche de la Commission européenne au Conseil économique et social de Wallonie lors du colloque *Apprendre au XXIème siècle : citoyenneté, prospective et complexité*, y organisé par l'Institut Déstrée le 22 septembre 2017 dans le cadre du programme *Wallonia Young Foresight Research*.

L'European Policy Lab constitue, ainsi qu'il se présente lui-même, un espace collaboratif et expérimental destiné à fabriquer des politiques publiques ou collectives innovantes. A la fois espace physique et manière de travailler qui combine la prospective (*Foresight*), l'analyse des comportements (*Behavioural Insights*)²⁵, et le processus de co-créativité et d'innovation (*Design Thinking*)²⁶, le Lab européen s'est donné trois tâches : d'abord, explorer la complexité et le long terme afin de prendre la mesure de l'incertitude ; ensuite, faire se rencontrer les objectifs politiques et les actions collectives ainsi qu'améliorer les prises de décisions et la réalité de leur mise en œuvre ; enfin, trouver des solutions pour construire de

19 P. DURAN, *Penser l'action publique...*, p. 76-77.

20 Ph. DESTATTE, *Bonne gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective, Trois atouts pour une excellence régionale*, dans Ph. DESTATTE dir., *Evaluation, prospective et développement régional*, p. 7sv, Charleroi, Institut-Déstrée, 2001.

21 Ph. DESTATTE, *Plus de démocratie et un meilleur développement, Rapport général du quatrième Congrès La Wallonie au futur*, dans *La Wallonie au futur, Sortir du XXème siècle : évaluation, innovation, prospective*, p. 436, Charleroi, Institut Déstrée, 1999.

22 Philippe MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, p. 33, Paris, PuF, 2003.

23 Gilles PAQUET, *Gouvernance : mode d'emploi*, Montréal, Liber, 2008.

24 *Policy analysts use the imperfect tools of their trade not only to assist legitimately elected officials in implementing their democratic mandates, but also to empower some groups rather than others. Oxford Handbook of Public Policy...*, p. 28.

25 *Behavioural Insights is an inductive approach to policy making that combines insights from psychology, cognitive science, and social science with empirically-tested results to discover how humans actually make choices. Since 2013, OECD has been at the forefront of supporting public institutions who are applying behavioural insights to improving public policy.* <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

26 Voir par exemple Paola COLETTI, *Evidence for Public Policy Design, How to Learn from Best Practice*, Palgrave Macmillan, New York - Houndmills Basingstoke UK, 2013.

meilleures politiques publiques ou collectives et s'assurer que les stratégies vont s'appliquer dans le monde réel ²⁷. Ces tâches, nous les avons faites nôtres en Wallonie, au-delà des collaborations que nous entretenons avec le Joint Research Centre européen, en particulier sur le projet *The Future of Government 2030**, *A Citizen Centric Perspective on New Government Models*.

La proposition de créer un Policy Lab est apparue tellement importante au Conseil d'administration de l'Institut Destrée, qu'il a décidé de souligner son propre nom par cette dénomination : *Institut Destrée, The Wallonia Policy Lab*. Ce choix est porteur de trois messages : le premier, c'est l'opérationnalisation de la prospective, ce qui caractérise le type de prospective porteuse de changement que promeut l'Institut Destrée. Le Certificat d'université qu'il co-organise depuis février 2017 avec l'UMONS et l'Université ouverte à Charleroi s'appelle d'ailleurs *Prospective opérationnelle* ²⁸. Le deuxième message est la nécessité d'une expérimentation accélérée d'une nouvelle démocratie plus impliquante, fondée sur une gouvernance d'acteurs ainsi que des outils innovants comme ceux développés au niveau mondial ces dernières années autour du concept de gouvernement ouvert ²⁹. Le troisième message porte sur l'usage décomplexé de l'anglais et donc sur la volonté d'internationalisation, même si la langue choisie aurait pu être celle d'un de nos dynamiques voisins : l'Allemagne ou les Pays-Bas, voire d'autres. L'accès et l'ouverture décomplexés au monde constituent des nécessités absolues pour une région en redéploiement qui, aujourd'hui, doit plus que jamais se positionner loin des frilosités d'hier.

Parallèlement, arrivée au bout de sa course fin de décembre 2017, la Société wallonne de l'Évaluation et de la Prospective, fondée à l'initiative de l'Institut Destrée et de plusieurs acteurs promoteurs et convaincus de la nécessité de ces outils de gouvernance en 1999, a décidé d'encourager cette nouvelle initiative en patronnant le *Wallonia Policy Lab* de ses héritages intellectuels et matériels. Cela signifie également que, comme il le faisait à la fin des années 1990, l'Institut Destrée va, au travers de ce laboratoire, prêter à nouveau une grande attention à l'évaluation et à la performance des politiques publiques et collectives qui constitue, bien entendu, un des axes forts du *Policy Process*.

Conclusion : mettre de l'ordre dans le désordre du futur

Lorsqu'on parle de *Policy*, on vise une ligne de conduite ou un programme structuré d'actions guidés par une vision de l'avenir (principes, grands objectifs, finalités), qui répond à des enjeux clairement identifiés ³⁰. Le processus de gouvernance, en vigueur depuis le début des années 2000, a accru la nécessité de mieux appréhender les politiques en y impliquant les parties prenantes. L'interdépendance entre les acteurs est constitutive de l'action politique moderne qui fait passer cette dernière de l'action publique à l'action collective.

Il a été soutenu et répété que, dans les territoires, et en particulier les régions, les portes de l'avenir s'ouvrent par le bas. Patrice Duran, faisant référence au politologue de Princeton Michael Lipsky ³¹ observait que les changements résultaient plus souvent des gestes quotidiens posés sur le terrain par les fonctionnaires ou les acteurs de la périphérie que des grands objectifs fixés par les grands centres de décision. Nous pensons, nous aussi, avec le professeur français, qu'il ne sert à rien en effet de développer des objectifs ambitieux si on ne peut valablement les traduire en contenu d'action. Autrement dit, c'est moins la

²⁷ *EU Policy Lab, a collaborative and experimental space for innovative policy-making*, Brussels; European Commission, Joint Research Centre, 2017.

²⁸ www.institut-destree.org/Certificat_Prospective_operationnelle

²⁹ Philippe DESTATTE, *Qu'est-ce qu'un gouvernement ouvert ?*, Blog Phd2050, Reims, 7 novembre 2017, <https://phd2050.wordpress.com/2017/11/09/opengov-fr/>

³⁰ Sur l'identification des enjeux : Charles E. LINDBLOM, *Policy-making Process*, p. 12-14, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1968.

³¹ Michael LIPSKY, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage, 1980.

*formulation des grands programmes qui compte que la détermination des processus à travers lesquels une décision verra ou non le jour et prendra corps*³². Certes, cela ne s'improvise pas. Un soin particulier doit être consacré à la mise en œuvre sérieuse des objectifs que l'on s'assigne. Construire des *policies*, c'est - nous l'avons un peu trop oublié en Wallonie ces dernières décennies - articuler avec soin les grandes orientations stratégiques avec la réalité concrète du travail de terrain et y mobiliser la diversité des acteurs qui y règnent³³. C'est là qu'il s'agit de mettre, en usant de tout son pragmatisme, *de l'ordre dans le désordre*, pour reprendre la belle formule de Philippe Zittoun³⁴.

Deux premières initiatives ont d'ailleurs été prises en ce sens. La première fut de transformer, dans une initiative conjointe prise en novembre 2017, une formation-action à la prospective organisée avec la DGO5 du Service public de Wallonie *Pouvoirs locaux et Action sociale*, en véritable laboratoire de construction par ces fonctionnaires de leurs métiers de demain. La seconde initiative fut, début février 2018, de préparer le panel citoyen "*Investir dans les jeunes*" organisé à l'initiative du Parlement de Wallonie, par un *Policy Lab* réunissant des jeunes, afin d'identifier des enjeux de long terme. Dans les deux cas, il s'agissait pour les participants d'être rapides, intellectuellement mobiles, efficaces, proactifs, vifs, opérationnels. Et ce fut le cas. Nous y reviendrons...

Le *Wallonia Policy Lab* correspond bien à ce moment de notre histoire : celui où l'on passe des grands principes idéologiques à celui de l'expérimentation - au sol - de nouvelles actions collectives et concrètes, en vue de leur mise en application. Cette manière de travailler nous permettra de surmonter, enfin, nos travers endémiques, nos blocages structurels ainsi que nos inerties mentales et culturelles, afin de répondre véritablement aux enjeux qui sont les nôtres. Ce moment où, enfin, on doit se redresser.

Philippe Destatte
@PhD2050

32 Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, p. 48, Paris, Lextenso, 2010.

33 Jeffrey L. PRESSMAN & Aaron WILDAWSKY, *Implementation*, Berkeley CA, University of California Press, 1973. - Susan BARRETT & Colin FUDGE eds, *Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen, 1981.

34 Ph. ZITTOUN, *op.cit.*, p. 326.